

FALUVÉGI ALBERT

Reflexiók a kistérségi rendszer és az „agglomerációk” összevetéséhez*

Nagy érdeklődéssel olvastam dr. Varga István cikkét a Területi Statisztika előző számában, amely az „Agglomerációk és kistérségek a nagyvárosok vonzáskörzetében” címmel jelent meg, hivatkozva az IDEA-munkacsoport keretében megjelent munkákra. *Több olyan megállapítás is szerepel a cikkben, amely a KSH szakértői által kialakított rendszereket használva egyben azok kritikáját is adja, s megjegyzésekre biztatja az olvasót. A hivatalban a szakmai munkát illető kritikát tevékenységünk egyik lényeges mércéjének tartjuk. Olyan visszajelzésnek, amely fejlesztéseink hasznosíthatóságáról szól, s egyben továbbfejlesztések alapja is lehet.*

Varga István a felvetett probléma előzményeiről azt írja: „Nem lenne egyszerű feladat meghatározni annak időpontját, hogy a szakmai terminológiában mikor jelent meg a kistérség mint területszervezési, közszolgáltatás- és igazgatásszervezési, valamint terület-szervezési egység, azonban a komplex kistérségi modell főbb elemeit egy belügyminisztériumi dokumentum 2001. márciusában fogalmazta meg.”¹

A Belügyminisztérium (BM) IDEA-programjának kistérségi munkacsoportja dr. Németh Jenő vezetésével, 15 szakértő közreműködésével dolgozott. A munkacsoportnak tagja volt Kovács Tibor, a KSH főosztályvezető-helyettese is, akinek „Magyarország kistérségi szerkezete” című írása 2003-ban jelent meg egy tanulmánykötetben.² Kovács Tibor cikkének bevezetőjében szerepel, hogy „A magyar közigazgatás modernizálásának, átszervezésének programja egyértelműen felértékeli a kistérségek szerepét, jelentőségét, és egy olyan kistérségi rendszer kidolgozását tűzi ki céljául, amely egyaránt alkalmas lehet az önkormányzati, közszolgálati szerepkör, a területfejlesztési funkció, valamint egyes államigazgatási feladat- és hatáskörök ellátására.” A tanulmány ugyanakkor kitér arra is, hogy az említett „komplex” kistérségi rendszer alapjaként a KSH 1994. január 1-jével vezette be (elnöki közleménnyel) a statisztika kistérségek akkor 138 egységből álló rendszerét.

Szerepel a Kovács-tanulmányban az is, hogy az 1990-es évek elején fennállott kistérségi sokféleség – az önkormányzatok társulásai, a SAPARD-térségek, a munkügyi ki-rendeltségek, majd később a közigazgatási térségek (okmányirodák, gyámhatóságok, elsőfokú építési hatóságok, illetve illetékességi területeik meghatározása) – szült „egy-részt elégedetlenséget a széteső rendszerekkel szemben, másrészt gyakran egyoldalú nézőpontból meghatározott kifogásokat egyes rendszerekkel szemben.

* Területi Statisztika, 2008. július, 431. old.

1 A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai, BM-munkacsoport, Magyar Közigazgatás, 2001/3.

2 Kistérségi közigazgatás – szakértői tanulmányok, MKI, 2003 – a BM IDEA-programja keretében.

Ami ebből konkrétan a statisztikai kistérségi rendszert illeti, gyakran találkozunk az-
al az állítással, hogy ezt a rendszert a KSH alakította ki, elsősorban alapvetően statisztikai
szempontokat figyelembe véve. (...) Ez az állítás minden alapot nélkülöz.” A statisztikai
kistérségek rendszerét azért hoztuk létre, mert a helyi önkormányzatokról szóló
1990. évi LXV. törvény a kétszintű önkormányzati rendszer bevezetésével megszüntette
a közigazgatási értelemben vett városkörnyéket is.

Az egységes statisztikai kistérségi rendszer 1992–1993 közötti kialakításával az volt a
célunk, hogy tegyük lehetővé a megyéken belüli területi különbségek összehasonlító
vizsgálatát. A rendszer alapvetően területfejlesztési szempontokat érvényesített létrejöt-
tekor is, és a felülvizsgálatok során is erre törekedett.

Többszöri nyilatkozatunk, mely szerint a rendszert elsősorban statisztikai céllal hoz-
tuk létre, arra utalt, hogy a területi felosztás olyan, a statisztika által alkalmazni javasolt
rendszerrel gazdagodott, amelyet középtávon nem kívántunk lényegesen módosítani, s
amely elsősorban statisztikai elemzések háttére kívánt lenni.³

Azt szerettük volna elérni, hogy ezt a rendszert mielőbb bevezethessük, erre szolgált
az alapos, több mint kétéves előkészítés, a helyi önkormányzatokkal, szövetségeikkel, a
területfejlesztésben érdekelt szervekkel és a tudományos intézmények képviselőivel való
többfordulós egyeztetés. Hangsúlyozom: a statisztikai kistérségi rendszer megnevezésben
a statisztikai jelző arra utalt, hogy elsősorban statisztikai célra akarjuk alkalmazni, s nem
azt, hogy a lehatárolás szempontrendszere alapvetően statisztikai lett volna.

*Nem értek egyet Varga Istvánnak azzal a megállapításával, mely szerint „...mint tud-
juk – a kistérségi struktúra kísértetiesen hasonlít a korábbi járási és városkörnyéki rend-
szerre.”⁴ Az említett „tudás” abból ered vajon, hogy ezt más szerzők is leírták? Lehet, de
ezt a megállapítást eddig nem támasztották alá részletes összehasonlító vizsgálatok.* Nem
tartom szerencsésnek a kistérségi rendszer ilyen minősítését, már csak azért sem, mivel
ez olyan érzetet kelt, hogy a szerző a kistérségi rendszer kialakításában közreműködő
szakértők munkáját a korábbi közigazgatási felosztások mechanikus átvételeként értékeli.

A járáások, városkörnyékek és a kistérségek rendszere c. 1. összehasonlító táblázat
csak az alapegységek számát tartalmazza. Abból is látható azonban, hogy a járáások és a
városkörnyékek két hivatkozott rendszere, az 1973-as és az 1984-es adatok alapján, 19
megyéből csak 5 esetben mutat azonos egységsszámot. (Már az 1973-as rendszer is tar-
talmazott 15 városkörnyéket, de szerepel az egységek számában 16 városkörnyék nélküli
város is.) A két rendszer tehát alapegységeit tekintve is jelentősen eltér, nem számítva a
települési összetételt. Amennyiben a hasonlóságot a statisztikai kistérségek 1994. évi
rendszerének és az 1973-as vagy az 1984-es járási, illetve városkörnyéki felosztásnak az
összevetésével vizsgáljuk, az alapegységek számát tekintve az előző esetben 6 megyénél
találunk azonosságot, az utóbbinál 7 megyében.

Véleményem szerint itt semmi kísérteties hasonlóság nincs, s az 1994-es rendszer fe-
lülvizsgálataival időben ez az „egybeesés” is csökken. (Hogy ez a kistérségi rendszerre
nézve előny vagy hátrány, itt nem részletezem.) Az 1984-es és a 2007-es rendszer alap-
egységeit tekintve már csak 5 megye esetében találunk azonos elemszámokat, de ez még
mindig nem jelent azonos településeloszlást.

3 Faluvégi Albert: A statisztikai kistérségek szerepe a magyar közigazgatásban, a területfejlesztésben és a statisztikai in-
formációrendszerben – Régió, közigazgatás, önkormányzat, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001, szerk.: Szigeti Ernő.

4 Hivatkozott cikk, a folyóirat 436. oldalán.

1. táblázat

*A járások, városkörnyékek és a statisztikai kistérségek száma**

Főváros, megye	Jársok, város- környékek, 1973 ^{a)}	Város- és nagyközség- környékek, 1984 ^{b)}	Kistérségek, 1994	Kistérségek, 1998	Kistérségek, 2004	Kistérségek, 2008
Budapest	1	1	1	1	1	1
Bács-Kiskun	8	10	10	10	10	10
Baranya	7	5	8	8	9	9
Békés	6	8	6	6	8	8
Borsod-Abaúj-Zemplén	11	10	11	11	15	15
Csongrád	5	7	6	7	7	7
Fejér	5	6	7	7	10	10
Győr-Moson-Sopron	5	5	5	6	7	7
Hajdú-Bihar	7	5	7	7	9	9
Heves	5	5	6	6	7	7
Jász-Nagykun-Szolnok	9	9	5	6	7	7
Komárom-Esztergom	6	7	6	7	7	7
Nógrád	5	6	6	6	6	6
Pest	11	14	10	14	15	16
Somogy	7	8	9	9	10	11
Szabolcs-Szatmár-Bereg	7	7	8	10	11	12
Tolna	5	5	5	5	5	5
Vas	5	7	7	9	9	9
Veszprém	8	9	9	9	9	9
Zala	4	6	6	6	6	9
<i>Összesen</i>	<i>127</i>	<i>140</i>	<i>138</i>	<i>150</i>	<i>168</i>	<i>174</i>

* A kövéren szedett számok a megyék soraiban jelzik a különböző rendszerek és időpontok azonosságait.

a) A Magyar Népköztársaság Helységnévtára, 1973 – a járások, városkörnyékek együttes számában szerepel a városkörnyék nélküli 16 város is, a járásokba egyébként nem tartozó székhelyvárosok számát külön nem tüntettük fel.

b) A Magyar Népköztársaság városainak és községeinek névtára és a területi számjelrendszer, 1984 – a város- és nagyközségkörnyékek együttes száma mellett szerepel a 4 városkörnyék nélküli város is.

Vitatom Varga Istvánnak azt a megállapítását, hogy a kistérségi rendszer fogalom meghatározása esetében „...valójában adminisztratív lehatárolásról van szó.”⁵

A szerző elismeri ugyan, hogy „a területfejlesztéstörvény (1996. évi XXI. tv. 5. §) utalást tesz a lehatárolás objektív alapjaira, amikor megjelöli, hogy az „a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján” történt, de mérvadóan a 244/2003 (XII.18. Korm. r. 1. §-ában leírtakat tekinti, miszerint „A kistérségek területe teljes mértékben és ismétlésmintesen lefedi az ország területét, és illeszkedik a területfejlesztési-statisztikai régió, a megye, valamint más kistérség határaihoz.”

Véleményem szerint annak a rögzítésétől, hogy a területfejlesztési-statisztikai kistérségi rendszer egy hierarchikus területbeosztás egyik szintje, az még nem válik adminisztratív lehatárolássá. A rendszer kialakításának kezdetén az alapelvek között az átfedésmentesség elvét nem is rögzítettük, az első változatokban lehetséges volt a megyehatárok

⁵ Hivatkozott cikk, a folyóirat 436. oldalán.

átlépése. Az egyeztetés első fázisát követően a szakértői vélemények összegzése és annak a figyelembevételére sorolta ezt az alapelemek közé, hogy az új szint illeszkedjen az EU hierarchikus NUTS-rendszerébe, annak 4. (mai nevén a lokális, LAU 1) szintjeként.

Úgy vélem, nem érdektelen az 1994. január 1-jén bevezetett statisztikai kistérségi rendszer kialakításakor alkalmazott alapelvek tételes bemutatása:

„1. A statisztikai kistérségi rendszer meghatározó alapelve, hogy maradéktalanul lefedje az ország (a megye) területét; minden település tartozik egy és csakis egy kistérséghez.

Ebből adódóan a statisztikai kistérségi rendszer, illetve a területfejlesztési önkormányzati önkéntes társulások területe nem azonos, mert az önkormányzatok nem kötelesek társulásba lépni, másfelől viszont ugyanaz az önkormányzat több társulásnak is tagja lehet.

2. A statisztikai kistérségi rendszerben többközpontú vonzáskörzetek is léteznek, amelyekben egynél több centrumtelepülés gyakorolja a központi funkciókat.

Ebből következik, hogy a statisztikai kistérségek száma kisebb a jogi értelemben vett városok számánál; szakmailag nem indokolható minden város esetében önálló vonzáskörzet kialakítása. A városok száma a kistérségek kialakításakor 183–194 között volt, a kistérségi rendszer ilyen mértékű szétaprózása nem volt kívánatos.

3. A statisztikai kistérségi rendszernek a statisztikai alkalmazásból fakadó funkciói teljesítéséhez időben stabilnak kell lennie.

Ennek megfelelően a kistérségi rendszernek hosszabb ideig változatlanul kell maradnia, nem követheti sem a várossá nyilvánításokat, sem az önkormányzatok önkéntes – tehát bármikor megváltoztatható – társulásainak módosulásait.

4. A statisztikai kistérségi rendszer a lakosság alap- és középfokú ellátásának kapcsolatrendszerét kifejező vonzáskörzet, az együtt élő, az egymásra utalt települések területi egysége.

Ebből adódóan a „centrum–periféria” elvén meghatározott vonzáskörzetek különböző méretűek lehetnek, és egy nagyméretű központ és környéke természetesen nagyobb területet jelent, mint egy kisebb település vonzáskörzete. A politikai választások körzeteivel ellentétben tehát, a kistérségi vonzáskörzetek meghatározásánál nem lehet követelmény a népességszámmal arányos képviselet.”⁶

(Természetesen okozott nehézséget, amikor a megyehatárokon átnyúló kistérségek esetében a funkcionalitással szemben az adminisztratív határokat kellett érvényesítenünk, de Pest, Nógrád, Baranya, Tolna és Somogy megyék kivételével nem kényszerültünk ilyen kompromisszumokra.)

A statisztikai kistérségi rendszer lehatárolásának menetét, alapelveit első ízben 1994-ben publikáltuk.⁷ A 2002–2003-as felülvizsgálat előtt az alapelveket Kovács Tibor ismételtén rögzítette.⁸ Ezekkel megegyeztek a 2006–2007-es felülvizsgálat alapelvei is.

Vitatható, bár a KSH által a településegységeknél alkalmazott eltérő megnevezésekből is levezethető, Varga Istvánnak az az általánosítása, amely a hazai „nagyvárosokat”

6 Lásd a 4. számú hivatkozásban említett tanulmányt.

7 Faluvégi Albert: A kistérségi területi vonzási rendszer (Statisztikai célú alkalmazás) – COMITATUS Önkormányzati Szemle, Veszprém, 1994. 4. évf. 2. sz. 31–39. o.

8 Kovács Tibor: Prológ a statisztikai kistérségi területbeosztás felülvizsgálatához – Területi Statisztika, 2002/3.

*a megyei jogú városokkal azonosítja, s a (még Érd nélküli) 22 megyei jogú várost veszi alapul vizsgálódásai során.*⁹

Akkor, amikor a fentieket vitatom, lényegében a településegységek esetében a KSH által jelenleg alkalmazott megnevezések nem teljesen következetes alkalmazásával kapcsolatos módosítási javaslatomat is megfogalmazom.

Először a nagyvárosi témaköréről. A szerző is utal arra, hogy „A gazdaságilag fejlettebb országokban a településhálózaton belül legerőteljesebben a nagyvárosok és a településagglomerációk fejlődnek, ezekben tömörül a lakosság mind nagyobb hányada.”¹⁰ Ez a tendencia érvényesül a globalizálódó világban, ahol 10–15 éve eljutottak ahhoz a felismeréshez, hogy az országok és a régiók fejlődésében kiemelkedő szerepet játszanak a dinamikus fejlődő nagyvárosok és azok régiói. Az erre vonatkozó vizsgálatok az USA-ban kezdődtek, majd áttérjedve Kanadára, a többi OECD-országban is teret nyertek. Később a nemzeti tudományos kutatók és intézmények mellett a nemzetközi szervezetek is felkarolták a téma átfogó elemzését, a hatások mérését, a nagyvárosi régiók és a központi kormányok együttműködése konkrét formáinak értékelését mint lehetséges megoldásokat a versenyképesség és a fenntartható fejlődés fokozására, illetve fenntartására.

A téma 1999-ben, az EU 15 tagországa által közös állásfoglalásban elfogadott Európai területi perspektívában is megjelent, ez a dokumentum azóta is az európai területfejlesztési politika alapja.¹¹ Az ESDP értékrendjében és témaköreiben alapvetők a policentrikus területfejlesztés és új város–vidék viszonylatok.

A policentrikus területfejlesztés beépült a 2005-ben elfogadott Országos területfejlesztési koncepcióba: a versenyképes Budapest megteremtése mellett a régiókat dinamizáló pólusok megerősítése és a városhálózati kapcsolatrendszer fejlesztése kiemelt feladat. A fejlesztendő pólusok: Győr, Miskolc, Debrecen, Szeged és Pécs régióközpontok, valamint a Székesfehérvár–Veszprém társközpont (Veszprém 100 000 lakos alatti).

A pólusprogram egyben a hazai nagyvároshálózat fejlesztését is jelent, hiszen a fejlesztési pólusok, társközpontok mellett a 100 000 lakos feletti Nyíregyháza és Kecskemét alközpontként részesül kiemelt fejlesztésben. A városhálózati kapcsolatok erősítése természetesen a többi megyei jogú város mint alközpont hangsúlyozott fejlesztését is jelenti.

Legutóbb dr. Tóth József fogalmazott meg a városok népességszáma alapján nevezéktani javaslatot.¹² Az általa javasolt felső kategóriák: 100 ezer lakos felett – regionális város; 50–100 ezer lakos között – megyei városok. A felső kategóriák népességhatárai nemzetközileg is elfogadottak, az Eurostat Urban Audit programjában jelenleg a tagországokból és a tagjelöltekből a 100 ezer lakosú városok és térségeik vesznek részt (így Magyarországról is, Budapest mellett a már felsorolt 8 város). Az OECD által kezdeményezett nagyvárosi vizsgálat hazánkban Budapestre és térségére terjed ki, de egyes elemzésekben a 100 ezernél népesebb 8 városunk funkcionális, városias térségei is megjelennek.

Az előzőekből is adódik, hogy hazai viszonylatban szintén a 100 ezer főnél népesebb városokat tekintem nagyvárosoknak.¹³ (A budapesti metropolisz külön kategória.)

⁹ Hivatkozott cikk, a folyóirat 431. oldalán.

¹⁰ Hivatkozott cikk, a folyóirat 434. oldalán.

¹¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm

¹² Dr. Tóth József: Meditáció a városokról és a várossá nyilvánítás hazai gyakorlatáról – Területi Statisztika, 2008/3.

¹³ Faluvégi Albert: A nagyvárosok körüli népességtömörülés és közigazgatási terjeszkedésük a XX. században, Területi Statisztika, 1972/6.

Az agglomerációk, településegységek típusaira vonatkozó, nem teljesen következetes megnevezésekről. A településegységek legutóbbi, a 2001. évi népszámlálás adatait is felhasználó lehatárolásának eredményeit 2003-ban tette közzé Kovács Tibor és Tóth Géza.¹⁴ Még abban az évben megjelent a KSH igazgatóságai által készített kiadványsorozat „Agglomerációk, településegységek” címmel, amelynek egyik kötete a szerző által is említett „Pécsi agglomeráció”. A Kovács–Tóth cikkben és a kiadványsorozat címében és módszertanában is az agglomerációk, agglomerálódó térségek mellett a kapcsolatok alacsonyabb fokát mutató térségekre a „településegységek” megnevezés szerepel. Ugyanakkor a Területi statisztikai évkönyv táblázatos részében és módszertanában ezeknek a megnevezése már „nagyvárosi településegységek”. Ez az eltérés elvezethet a nagyvárosi fogalom már vázolt általánosításához. Ennek alapján feladat lehet a hivatalban a településegységek megnevezéseinek összehangolása.

*Vitatható Varga Istvánnak az az általánosítása, amely az agglomerációs folyamat különböző fokán álló településegységeket – agglomerációk, agglomerálódó térségek, településegységek – „az egyszerűség kedvéért” településagglomerációkként, röviden agglomerációkként kezeli.*¹⁵ Véleményem szerint a kistérségek és településegységek települési eltéréseit is e rendszerek változásának folyamatában kellene vizsgálni.

Az elemzés szempontjából az általánosításnak praktikus okai lehetnek. Az időpont és a települési besorolások megválasztása már a településegységek új rendszere szerint tette lehetővé az összehasonlítást a 168 kistérség rendszerével.

A cikk témája szempontjából azonban e két rendszer „előélete” is fontos, hiszen a statisztikai kistérségi rendszer 1992–1993 közötti kialakításakor a településegységeknek még egy korábbi, az 1980-as évek közepén kialakított, s többször aktualizált rendszere volt érvényben, s akkor annak a figyelembevétele volt a lehatárolások egyik szempontja.

A nomenklátúra bevezetésekor – 1984-ben – az agglomerációk, agglomerálódó térségek és az urbanizálódó térségek mellett létezett a nagyvárosi településegységek fogalma, kiegészítve a kisebb településegységek és a városok kategóriájával.¹⁶

Az aktualizált rendszerben – 1994-ben – az agglomerációk között a budapesti és a pécsi agglomerációk mellett Miskolc központ és Kazincbarcika társ-központ térsége együttesen szerepelt; az agglomerálódó térségek között volt a balatoni térség, a győri, a salgótarjáni és az ózdi agglomeráció is, a szombathelyi agglomerálódó térséget Szombathely központ és Kőszeg társ-központ településegysége adta. Az urbanizálódó térségek között szerepelt a Duna menti térség (5 társ-központtal), a kaposvári térség Kaposvár központ és Dombóvár társ-központ, valamint a veszprémi térség Veszprém központ, valamint Ajka és Várpalota társ-központok településegységeivel. A nagyvárosi településegységek csoportját Debrecen, Kecskemét, Nyíregyháza, Szeged, Székesfehérvár, Nagykanizsa és Zalaegerszeg településegységei alkották, a Szolnok központú és a Martfű, Törökszentmiklós társ-központú térséggel együtt.

A kisebb településegységek fogalmának alkalmazása tette lehetővé akkor az 50 ezer fő alatti központok településegységeinek besorolását: itt szerepelt 1994-ben a dunajvá-

¹⁴ Kovács Tibor – Tóth Géza: Agglomerációk, településegységek a magyar településrendszerben – Területi Statisztika, 2003/4.

¹⁵ Hivatkozott cikk, a folyóirat 435. oldalán.

¹⁶ Lásd a 7. számú hivatkozásban említett kiadványt.

rosi, egri, gyöngyösi, hatvani, mátészalkai, soproni, szekszárdi és a váci település-együttes. A város csoportok alkalmazása biztosította Békéscsaba–Békés–Gyula, Tatabánya–Tata–Oroszlány, Sárospatak–Sátoraljaújhely, Szentes–Csongrád és Cegléd–Nagykőrös városok és homogén kapcsolattal rendelkező településeik adatainak megjelenítését.

Ez a „finomhangolás” kellő megkülönböztetést tett lehetővé az agglomerációs fokát s a város csoportok kapcsolatrendszerét illetően. 1994-ben az ország 3125 településéből 646 tartozott a 32 település-együttes valamelyikébe, ebből 67 volt központ vagy társ-központ, 579 pedig vonzott település.

A statisztikai kistérségek első változatának kialakításakor kezelni kellett a nagyszámú település-együttest is, típusaik és központjaik számának megfelelően. A Balaton agglomerációját, jellegénél fogva, nem vettük figyelembe a lehatárolás során. Budapest agglomerációja ugyanakkor, a fővárossal együtt, egy térséget képezett az első változatban. (A budapesti agglomerációt tovább-bontottuk szektorokra.) A kistérségek kialakításának szempontja volt, hogy a középfokú kapcsolatok a mérvadóak, s a felsőfokú funkciókat a körzetek kialakításánál már nem vesszük figyelembe. Így a központok-társ-központok többségét szét kellett választani, s ezt kellett tenni a város csoportok zöménél is. (Érdekes végigkövetni: ahol ezek a szétválasztások eredetileg nem történtek meg, ma a központi-társ-központi városoknak rendre önálló kistérségeik vannak.)

Az 1994. január 1-jén beindított rendszerben a magasabb szintű, jelentősebb vonzással bíró központok település-együtteseinek számottevő része kistérségük határára belül maradt. A kistérségek későbbi felülvizsgálatai során, bár alapelveink nem változtak, a KSH nem tudta elérni, hogy az új kistérségek alakításakor és a települések átsorolásánál ne a „kedvezményezettség” elérése legyen a fő cél.

A 150 elemű statisztikai kistérségi rendszert is KSH-elnöki közlemény tette közzé, de a 2004. január 1-jétől érvényes felosztást már kormányrendelet rögzítette, és törvény erősítette meg, a 174 egységből álló felosztásnál pedig már törvény tette közzé a módosítást. Az egyre magasabb szintű szabályozás a feladatok sokrétűvé válása miatt vált szükségessé, a közigazgatási reform részeként. A lehatárolás eredeti szempontjai kiegészültek, a kistérségek a területfejlesztés mellett a helyi közfeladatok ellátásának is színterei lettek, s a módosítások során a helyi politikai szempontok is meghatározóvá váltak.

Az előzőekben leírtakat támasztja alá, hogy a két rendszer módosításának folyamatában – Budapest és a Balaton agglomerációját itt nem vizsgálva – a ma is „élő” 19 település-együttes (3 agglomeráció, 3 agglomerálódó térség és 13 további település-együttes) központjainak kistérségeiből 1994 és 2004 között 13-ban jelentősen csökkent a településszám, s 2007 őszére ez további két térségben következett be. A legdrasztikusabb változás Debrecenre érintette, 2004-re térség nélkül maradt. Arányaiban igen magas volt a települések számának fogyása ebben az időszakban Győr, Pécs, Székesfehérvár, Békéscsaba és Veszprém térségében, de csökkent a településszám Miskolc, Eger, Sopron, Szekszárd, Nyíregyháza Szolnok és Szeged térségében is. 2007-re a csökkenő településszámú kistérségekhez felzárkózott Zalaegerszeg és Kaposvár térsége is.

A kistérségek–település-együttesek településeinek megfelelése „javult” azzal, hogy a település-együttesek lehatárolásának 2003-ban alkalmazott új módszertana mellett számottevően csökkent az e térségekhez tartozó települések száma. Ugyanakkor tovább folytatódik a kistérségi rendszer aprózódása, s ebben a folyamatban alig van szerepe a település-együttesek határainak, legyen szó agglomerációról, agglomerálódó térségről

vagy egyéb településeggyüttesről. Ez mindenképpen kedvezőtlen folyamat, hiszen nemcsak az egyes típusok helyzetét, változását kellene vizsgálnunk a terület- és településpolitikai döntésekhez, a fejlesztések megalapozásához, de terület- és településrendezési szempontból is foglalkoznunk kell e két rendszer kapcsolatával.

Nem mindenki előtt ismert, hogy a legújabb területrendezési törvényben a KSH által lehatárolt településeggyüttesek a 3/10. sz. melléklet szerint az „együtt tervezhető térségek övezet”-nek részét képezik. A tervlap az agglomerációk, agglomerálódó térségek, településeggyüttesek mellett a fejlesztési pólusokat, társközpontokat és alközpontokat, valamint a Balaton kiemelt üdülőterület és a budapesti agglomeráció határait tartalmazza.

Tanulmányának bevezetőjében Varga István említést tesz azokról az ismert problémákról, „amelyek a nagyváros környéki egyes „hátrányos helyzetű” településeket sújtják azáltal, hogy – nem kedvezményezett kistérség tagjaként – nem részesülhetnek megkülönböztetett támogatásban. (...) Ennek kezelésére a támogatási feltételek módszertani, metodikai változtatását elegendő lenne elvégezni.” A szerző ezt a problematikát fontosnak tartja, de a nagyvárosi kérdéskörben nem ezt helyezi a középpontba. Az ok, ami miatt mégis kitérek erre, az, hogy a szerző ezt a kérdést a jövőben megoldandó problémaként említi. Ezt a kérdéskört az illetékes főhatóságok érdemben eddig is kezelték; ugyanakkor a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről szóló, jelenleg érvényes 67/2007. (VI. 28.) országgyűlési határozatban és a támogatási rendeletekben a probléma kezelése már hangsúlyt kapott.¹⁷

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény alapján készített országgyűlési határozatok, kormányrendeletek 2007-ig is lehetővé tették, hogy a nem kedvezményezett kistérségekben lévő, a települési szinten végzett vizsgálatok alapján kedvezményezettként definiált települések a fejlesztési pályázatokon a kedvezményezett térségekkel azonos feltételekkel vegyenek részt.

Az érvényes országgyűlési határozat az előző gyakorlat megtartása mellett úgy kezeli az erősebb központok térségfeljavító hatását, hogy a megyei jogú város központú kistérségekben az itt nem részletezett metodika alapján készülő komplex mutatót a központtal és a központ nélkül készülő mutatók számtani átlagaként kell számítani. A kedvezményezett térségeknek az így számított új besorolását a 311/2007. (XI. 17.) kormányrendelet tette közzé. Az új számítási eljárással lehetővé vált, hogy Kaposvár és Hódmezővásárhely kistérsége is bekerüljön a hátrányos helyzetű kistérségek közé.

Kulcsszavak: kistérségi rendszer, településeggyüttesek, agglomerációk, nagyvároskörnyékek.

Resume

Notes argue with the statements of an article published in the July, 2008 issue of the journal. The author points out that the subregional system introduced in 1994 is not identical with the conurbation and district territorial split used before 1990. He suggests that differences among the subregions and settlement groups should be observed in process of change.

¹⁷ Faluvégi Albert – Tipold Ferenc: A területfejlesztés kedvezményezett térségeinek 2007. évi besorolása – Területi Statisztika, 2007/6.